Segurança Ambiental, Recursos Hídricos e o “Código Florestal Brasileiro”: uma breve análise da evolução dos Estudos de Segurança à luz da Escola de Copenhague

Bárbara Santos de Almeida
Glaucia Ramos Gomes
Katherine de Oliveira Coutinho
Nara Beatriz Ribeiro dos Santos
Natália Helena Lopes da Silva[1]

RESUMO

O presente artigo busca analisar a inserção de novos temas no que se refere à agenda de pesquisa e de segurança internacional à luz da Escola de Copenhague durante o período do pós-Guerra Fria. No que se refere aos novos temas, trabalhar-se-á, especificamente, neste trabalho, com a atual problemática de escassez dos recursos hídricos e o Novo Código Florestal do Brasil. Para atingirmos tal objetivo, abordar-se-á os debates teóricos dos Estudos de Segurança, os níveis de análises e os setores considerando sua relação com a ampliação da agenda, notadamente, no setor ambiental. Para isso, recorrera-se aos conceitos de Buzan, Waever e Wilde a respeito da securitização do meio ambiente, associando-o ao caso da Lei da Água, do Novo Código Florestal.

Palavras-chave: Segurança Internacional; Escola de Copenhague; Segurança Ambiental; Recursos Hídricos; Código Florestal.

INTRODUÇÃO

A necessidade de se intensificarem os estudos no que se refere à defesa e segurança nacional é cada vez maior se considerarmos a diversificação de possíveis ameaças que atualmente compõem a conjuntura doméstica e internacional. Por isso, torna-se fundamental o incentivo à produção acadêmica no que se refere a esta temática, de forma que tal empreitada consiga problematizar e propor soluções para os atuais desafios de segurança internacional.

O conhecimento científico é capaz de guiar, de modo eficiente, as tomadas de decisão e a elaboração de políticas públicas de um Estado. Ademais, permite à ele agir, muitas vezes de forma preventiva, diante das inúmeras possíveis ameaças que se impõem à defesa nacional.

O fim da Guerra Fria acarretou em uma profunda mudança no sistema internacional e nos Estudos de Segurança. Tal fato fez emergir novos atores e, assim, uma nova agenda internacional, dando à luz “novas” ameaças não estatais no cenário mundial. Dessa forma, a Escola de Copenhague, na qual se destacam autores como Barry Buzan e Ole Weaver (1998), é de extrema relevância para o estudo da segurança internacional, notadamente por apresentar uma visão ampliada. Seus teórico defendem que os estudos sobre segurança se estendem a outros campos, os quais também podem ser securitizados. Além do Estado, atores não estatais e outros setores também adquirem relevância enquanto objetos de pesquisa. Segundo Buzan

[1] Alunas do 8° semestre da graduação em Relações Internacionais do Centro Universitário de Belo Horizonte.

(*et. al* 1998), o estudo de segurança se baseia em cinco setores: militar, político, econômico, social e ambiental, afirmando que as ameaças à segurança não se limitam ou se originam exclusivamente da esfera militar.

Cabe ressaltar que Buzan, Weaver e Wilde (1998) compreendem securitização como uma ação que pode advir do Estado ou de entidades sociais quando reconhecem que uma determinada questão pública (ambiental, social, política, etc.) sofre uma ameaça existencial. Em se tratando da securitização a partir do Estado, isso ocorre através da politização, ou seja, quanto o Estado faz uso de políticas, normalmente emergenciais, ou recursos do governo para securitizar determinada questão que está sob uma determinada ameaça. Qualquer questão pode ser securitizada, uma vez que, dependendo do Estado, o que pode estar sob ameaça existencial é a cultura, língua, religião, economia, política, entre outros.

Ainda sob o entendimento da chamada Escola de Copenhague, pode-se subdividir o campo de Estudos de Segurança Internacional em Estudos Estratégicos, como os atrelados às questões eminentemente militares; e os Estudos de Segurança, decorrentes de uma "alargamento" que envolve questões mais abrangentes como segurança política, econômica, ambiental, social, entre outras, que também estariam sob ameaça e, assim, dignas de fazer parte da agenda internacional (BUZAN *et. al*, 1998). Destarte, o presente esforço se debruça sobre esta última vertente - os Estudos de Segurança - com enfoque voltado especificamente para o construto teórico da Escola de Copenhague e para a abertura deste campo aos novos temas relacionados à segurança humana. Em especial, este artigo abordará a temática da segurança ambiental a partir dos desafios decorrentes da escassez dos recursos hídricos. Assim, como exposto, o presente trabalho tem por objeto de análise o estudo da segurança internacional à luz de Buzan, Weaver e Wilde (1998), com ênfase nos novos setores; notadamente no setor ambiental.

Segurança Ambiental, conforme Buzan (1998), se relaciona à preocupação com a manutenção da biosfera local e planetária como suporte essencial do qual todas as outras iniciativas humanas são dependentes. O autor considera que ao se abordar a questão ambiental, longe de se circunscrever somente ao que é verde, o objeto tratado é o próprio ser humano; que faz parte do meio ambiente. O cerne da problemática, não obstante a apontada simbiose, é que cada vez mais o homem e a natureza se dirigem rapidamente para uma colisão. Preocupações surgem em âmbito interno e externo, envolvendo toda a comunidade global e a necessidade de uma ação conjunta acerca de segurança ambiental.

Buscando atingir tal objetivo, divide-se esta discussão em três seções. Na primeira, apresenta-se o mais recente quadro dos estudos de segurança, contextualizando-o e comparando-o ao quadro tradicionalista, abordando suas características e algumas críticas à ele impostas. Na segunda seção deste artigo, o foco da análise é a temática dos recursos hídricos, em especial frente ao atual contexto global; utilizando-se, para isto, conceitos da Escola de Copenhague e frutuosas discussões teóricas do campo da Ecopolítica Internacional. Por fim, com um breve estudo do chamado Código Florestal Brasileiro (Lei nº 12.651/12), às vésperas de completar cinco anos, tratando de seus possíveis reflexos no âmbito da segurança ambiental – tanto nacional quanto internacional.

Como embasamento teórico serão utilizados os conceitos de Estudos de Segurança dos autores já mencionados – Barry Buzan, Ole Waever e Jaap de Wilde, assim como debates da relação entre meio ambiente, política, economia e indivíduo, conforme apresentados por Philippe Le Prestre (2000). Ademais, a elaboração deste artigo também dispõe de consulta a fontes institucionais e de agências internacionais. Não obstante, este artigo será pautado na já mencionada Lei Federal nº 12.651/12, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e é mais conhecida como Código Florestal Brasileiro.

A escolha por este tema não se dá apenas por se tratar de um campo a ser mais bem explorado pelas Relações Internacionais, mas também porque a Escola de Copenhague amplia

sua agenda de pesquisa à temas que são bastante recorrentes em Estados que se encontram em condição de desenvolvimento, como o próprio Brasil. Será, a partir dos Estudos de Segurança que buscaremos, no decorrer deste trabalho, dissertar e problematizar acerca dos impactos dos recursos hídricos sobre os conflitos do século XXI.

1. O NOVO QUADRO DOS ESTUDOS DE SEGURANÇA

O fim da Guerra Fria acarretou uma profunda mudança no sistema internacional, devido ao relaxamento das tensões de caráter global provocadas pela disputa das duas superpotências. Este fato propiciou o fortalecimento de novos atores e outras formas de ameaça (novas ameaças) no cenário mundial. Buzan, Waever e Wilde (1998) são proponentes da discussão acerca da competência disciplinar dos Estudos de Segurança. Os autores questionam as abordagens de segurança apresentadas pela chamada vertente "tradicionalista" que segundo eles focam, especificamente, nas questões militares e na figura do ator estatal.

Para estes autores, "segurança é sobre sobrevivência", ou seja, é quando há uma ameaça existencial sob determinado assunto, o qual necessita de uma ação emergencial para conter esta ameaça. Desta forma, os autores elaboraram conceitos importantes como: o processo de securitização das "novas ameaças"; o surgimento de um novo quadro teórico; o debate entre os tradicionalistas versus não tradicionalistas; a análise da segurança em cinco níveis, procurando assim, questionar a primazia do elemento militar e do Estado no que diz respeito aos assuntos de segurança, os quais serão melhores apresentados abaixo e servirão de base para a análise pretendida.

1.1. As dicotomias teóricas dos Estudos de Segurança: Debate "amplo versus restrito" (*wide vs. narrow*)

Há dois pontos de vista para se analisar os estudos de segurança: Os Clássicos e os Novos Conceitos. Os realistas - ou tradicionalistas clássicos -, tendem a ver a segurança como um derivativo do poder. Isto é, um ator que detenha poder suficiente para atingir uma posição dominante adquiriria, como resultado, a sua segurança. Por sua vez, os autores pertencentes à nova agenda de pesquisa, compreendem a segurança como um conceito que abrange medidas para além do campo militar. Seria somente após a década de 1970, com o aparecimento das preocupações econômicas e ambientais, que o conceito de segurança passaria a ser tratado em outros termos e não somente como os interesses políticos de determinados atores. Mesmo assim, ao fim da década de 1980, a discussão ainda tinha uma grande ênfase militar (BUZAN *et al* 1998).

Uma visão uniforme, contudo, predominou, pois tanto acadêmicos quanto formuladores de políticas dentro dos governos trabalharam o conceito de segurança em termos do poder de cada nação. Isto porque os acadêmicos que pesquisavam o conceito estavam, em sua maioria, apegados à uma visão de poder. Já os formuladores de políticas eram (e decerto ainda são) exigidos, pelas suas posições e pela natureza de seus poderes e responsabilidades, a ter uma visão predominantemente nacional. Para além disso, como não há quase nenhum formulador de políticas que seja independente e acima do nível Estatal (com exceção de algumas

instituições internacionais), a visão predominante do conceito de segurança está ligada ao conceito de Segurança Nacional (BUZAN *et al* 1998).

A origem de um debate amplificado, que abrange as novas dinâmicas e os novos atores, surge no contexto do pós-Guerra Fria quando as teorias tradicionalistas (narrow/restritas) para muitos se mostram, em certa medida, insuficientes para explicar os conflitos étnicos e de caráter mais identitário que começavam a surgir naquele momento. Novas preocupações com relação à segurança começavam a tomar maior destaque, fazendo-se necessário ampliar os debates acerca de segurança à novos atores e elementos. Antes, durante o contexto da Guerra Fria, o foco se debruçava sobre a figura do Estado, sendo classificado como ameaça - dentro da perspectiva tradicional - qualquer ação que acarretasse em danos à integridade física ou soberania; e a segurança, por sua vez, como um elemento que é adquirido na medida em que se fortalece a capacidade militar de um Estado. A vertente tradicional analisa a segurança objetivamente, enfatizando o uso da força e as questões militares. Para a grande parte dos autores desta vertente, o Estado é o objeto central da segurança (BUZAN *et al* 1998).

Com a ampliação da agenda, no pós-Guerra Fria, ela deixaria de se restringir à atores estatais e ao uso da força como método de prevenção; ao campo tipicamente militar. Chipman (1992 *apud* BUZAN *et al* 1998, p. 3) – precursor desta visão amplificada – sai do "estadocentrismo" dos tradicionalistas, mas não deixa de sê-lo, considerando as pessoas e as nações como possíveis usos estratégicos no sistema internacional. Os Estudos de Segurança, sobre os quais se debruçam Buzan e Waever (1998), se tratam de um campo que, além de apresentar uma percepção estadocêntrica – pautada no neorrealismo, adere à percepção ampliada - de cunho mais construtivista; levando em consideração também as questões de segurança humana. Para ambos autores os Estudos de Segurança deveriam se dedicar, além do Estado, a atores não-estatais e, também, aos indivíduos. Dessa forma, são contra a visão de que o "centro" dos estudos de segurança são a guerra e o uso da força, e que outras questões são importantes. Os assuntos referentes às áreas como política, economia, meio-ambiente e sociedade também passariam a fazer parte da agenda de segurança. Segundo DUQUE (2009)

> Enquanto os tradicionalistas vinculam o estudo da segurança à existência de ameaças objetivas, os autores de Copenhague consideram que as ameaças à segurança são socialmente construídas. A securitização e os critérios para securitização, segundo o grupo de Copenhague, são práticas intersubjetivas, por meio das quais um agente securitizador procura estabelecer socialmente a existência de uma ameaça à sobrevivência de uma unidade (DUQUE, 2009, p. 477).

No entanto, é importante ressaltar que esta ampliação da agenda de pesquisa, no que se refere à Segurança Internacional no pós-Guerra Fria, não sairia imune a críticas. Os tradicionalistas, por sua vez, afirmariam que o alargamento do conceito de segurança ocasionaria na "perda de coerência intelectual" (DUQUE, 2009, p. 481). Para os autores da vertente tradicional, este alargamento é percebido como infinito - podendo abranger uma pluralidade de temas referentes à nova agenda de pesquisa. Walt (1991 lido em BUZAN, 1998, p. 4), por exemplo, permite a inserção de temas de economia e segurança somente quando relacionados com as questões militares e acredita que a abertura do campo destruiria a coerência intelectual e tornaria mais difícil encontrar soluções para os problemas de segurança. Porém, fato é que os estudos de Copenhague propõem tal ampliação baseando-se em critérios e métodos que impedem a abrangência de temas que não condizem com o conceito de segurança, sendo este "circunscrito a um número de práticas e pautado por critérios determinados" (DUQUE, 2009, p. 482), conforme veremos na seção a seguir.

1.2. Os Níveis de Análise nos Estudos de Segurança

Assim como as relações internacionais, a análise da segurança pode ser realizada em níveis. Desta forma, a visão abrangente propõe que o entendimento das questões de segurança envolve diferentes níveis de análise e, dependendo de qual nível de análise, o fenômeno será tratado de maneira distinta. Os níveis apresentam uma rede de escalas, do macro ao micro, que buscam compreender os fatos e localizar os atores, objetos, bem como entender a dinâmica que opera na segurança e qual a estrutura presente em cada nível. Mencionam ainda que a divisão em níveis possibilita a elaboração de teorias, que podem sugerir explicações causais em uma abordagem que se move do sistema para a unidade, como por exemplo: a datar da análise da estrutura do sistema internacional, pode-se definir o possível comportamento do Estado (BUZAN *et al*, 1998).

Os autores apresentam que entre os níveis de análise se encontram: "1) o nível dos sistemas internacionais como um todo; 2) o nível dos subsistemas internacionais; 3) o nível das unidades; 4) o nível das subunidades, e por fim; 5) o nível individual" (BUZAN *et al*, 1998, p.5). Em síntese, o nível dos sistemas internacionais é representado pelo Estados, em um ambiente anárquico, no qual não há uma liderança acima do poder estatal. O nível dos subsistemas internacionais é representado pelas unidades do Estado em conjunto, no qual tomam decisões, dentro do sistema internacional e que são interdependentes uns dos outros, como por exemplo, as integrações regionais, em aspectos econômicos, sociais políticas e ambientais. As unidades seriam representadas pelos atores de vários subgrupos, como os organismos internacionais e atores transnacionais. As subunidades são grupos formados por indivíduos dentro das unidades, capazes de influenciar ou modificar o comportamento das unidades, e por último, o nível individual representado pelos indivíduos, o qual recebe uma "menor" atenção dentro da temática, quanto a sua capacidade de influência dentro do sistema.

Buzan *et al* (1998) acrescentam que a divisão em níveis sofre algumas críticas, visto que há um realce da visão estadocêntrica. Apesar de haver as divisões nos níveis de análise, na tentativa de tentar localizar os agentes e atores atuantes nos sistemas, há uma aproximação da análise neorrealista, afastando a possibilidade de identificação de outros atores como foco das questões de segurança. Ou seja, mesmo com a separação em níveis há uma maior focalização na centralidade do Estado, evidenciando-o e colocando-o sempre no palco principal. Vale ressaltar que os autores consideram o Estado como fundamental para a segurança, mas atribuem grande importância a outros atores existentes no sistema internacional.

Os autores da Escola de Copenhague, além dos diferentes níveis de análise, ainda afirmam que o fenômeno de segurança, pode ser abordado por diferentes tipos de setores, além dos assuntos políticos e militares, envolvendo distintos tipos de atores. Como os campos econômicos, sociais e ambientais. Os setores que compõem o conceito de segurança ampliado serão comentados a seguir.

1.3. Os Setores e sua relação com ampliação da agenda

Como já apresentado, os tradicionalistas afirmam que as ameaças de cunho político-militares são o único foco dos estudos de segurança. Até os anos 1970 e 1980, o tema segurança era estudado, basicamente, com um entendimento basicamente político-militar. A partir desta época, as questões econômicas, sociais e ambientais começaram a ser percebidas no contexto internacional como ameaças em relação ao sistema como um todo, há-se uma ampliação da

agenda internacional, levando em consideração novos campos no sistema internacional. Desta forma, em contraposição, Buzan, Waever e Wilde (1998) rejeitam a concepção de que os problemas de segurança estão restritos a um ou dois setores: o militar e o político, sustentando que as ameaças podem surgir em vários setores, pois são construídas socialmente, por meio do processo de securitização.

Os autores de Copenhague tornam assim, mais abrangentes o conceito de segurança, formaram quadros específicos para os setores militar, político, econômico, societal e ambiental. Cada campo tem sua própria lógica, com regras, atores, discursos e, mais importante, objetos referentes específicos. Portanto, podemos concluir que o Estado a partir de agora deixou de ter a primazia de ser o único objeto referente para análise da segurança, embora ainda tenha um papel destacado nos campos. Esta separação em setores auxiliaria na análise do problema de segurança, pois, segundo os autores, limitaria o número de variáveis em jogo (BUZAN *et al*, 1998).

Em síntese, no setor militar o objeto de referência é o Estado, considerando todas as questões militares como instâncias de segurança. O estrategista militar voltará assim, sua perspectiva para ações defensivas e ofensivas, tentando obter cálculos oportunistas e vantagens coercitivas. O setor político faz referência às questões da autoridade, do status governamental e de reconhecimento, relacionando as questões de segurança aos problemas relativos as autoridades, o qual o realista político voltará sua perspectiva para ações que envolvem a soberania, poder, tentando maximizar sua potência. O econômico lida com as relações de troca, produção e finanças, que segundo Buzan *et al* (1998) será um setor mais difícil de determinar a ameaça. O setor social faz referência as questões de identidade coletiva, no qual as ameaças são definidas em termos de princípios, de ideologias de um Estado. Por último, o setor ambiental, o qual a análise do artigo se dirige, lida com as questões da relação entre os seres humanos e a biosfera planetária, que será melhor analisado nas próximas seções.

2. SECURITIZAÇÃO DO MEIO AMBIENTE, RECURSOS HÍDRICOS, CONFORME CONCEITOS DE BUZAN

A preocupação acerca da necessidade de securitização do meio ambiente surgiu na disciplina de Estudos de Segurança, após a Guerra Fria, quando teóricos modernos, da Escola de Copenhague apresentaram novas questões com a necessidade de serem securitizadas, além das questões políticas e militares que eram focos centrais de estudo dos teóricos tradicionais (BUZAN, 1998).

Diversas são as questões que norteiam a preocupação com o meio ambiente, em especial com a urgência da securitização da água, pois este recurso natural é uma commodity essencial para a sobrevivência humana. A água está associada a todas as necessidades do ser humano uma vez que é preciso ter água para beber, para o cultivo do alimento, para a higienização, como fonte de energia, transporte, entre outros (GWI, 2013).

Embora a discussão em torno da água venha fazer parte do "wide debate" da disciplina de Estudos de Segurança, a mesma também pode resultar em questões militares, pois a escassez de água pode colocar em risco a soberania estatal ao promover conflitos, disputas, migrações, entre outras problemáticas. Contudo, ter o controle sobre esse recurso natural também pode significar uma ferramenta de poder para o Estado (BISWAS, 2011; UN-WATER, 2013). Dessa forma, a securitização da água tem ganhado espaço na agenda política internacional, não apenas pela relação dela com a paz e segurança estatal, mas também na sua relevância para o desenvolvimento sustentável (UN-WATER, 2013). Em 2011, reconhecendo a relevância da questão, o Conselho de Segurança da ONU incluiu a segurança da água como um dos compromissos em sua agenda (UN-WATER, 2016).

O debate sobre a securitização da água inclui preocupações sobre: acesso a água potável de forma que atenda às necessidades básicas, como saúde, saneamento básico e higiene; proteção e preservação do ecossistema; água como fonte de energia, para atender o desenvolvimento socioeconômico e; cooperação internacional visando um regime que conduza um debate transparente sobre a segurança da água (UN-WATER, 2013).

Conforme Buzan (1998) existem várias divergências em torno das questões sobre meio ambiente, entre elas, o papel dos atores envolvidos. Os atores, como instituições, políticos, grupos ativistas, até mesmo Estados possuem importante papel nos debates acerca do meio ambiente, pois existem atores dedicados à movimentos relacionados às questões de proteção do meio ambiente, assim como têm atores que se opõem a tais movimentos de proteção. Esses atores são conhecidos como *lead actors*, *veto-actors* e *veto coalitions*.

Os *lead-actors* (atores condutores) são, normalmente, grupos de estudiosos ambientais, ou Estados, que estão envolvidos, no âmbito internacional, em ações que visam a defesa de questões ambientais através da pressão política a nível internacional. Esses atores tendem a influenciar fortemente a construção da agenda. Dessa forma, esses movimentos são vistos como uma forma de politização em prol do meio ambiente ao invés de securitização do mesmo (BUZAN, 1998).

Sob a análise deste conceito percebe-se que importantes atores nas questões hídricas são a UNESCO (Organização para a Educação, a Ciência e a Cultura das Nações Unidas) que promove uma gama de projetos destinados ao engajamento dos setores hídricos como: apoio às pesquisas direcionado as políticas hídricas; capacitação e educação dentro das ciências hídricas e gestão dos recursos hídricos com o objetivo de alcançar a sustentabilidade ambiental (UNESCO 2014, lido em GRAFTON *et al*, 2014). A UNESCO possui cerca de 50 programas destinados aos estudos e proteção dos recursos hídricos, entre eles, a o Programa Internacional Hidrológico (PIH), o único programa internacional da instituição que foca na educação, pesquisa e gestão hídrica. Outros programas também fazem parte de proteção e pesquisa da água, como o United Nations Development Programme, (UNDP), World Water Assessment Programme (WWAP) (GRAFTON *et al*, 2014), além da UN-Water (The United Nations Inter-agengy Mechanism All Fresh Water Related Issues, including Sanitation), agência interna das Nações Unidas que desde de 2003 trabalha visando uma melhor coordenação da gestão da água entre seus países membros (UNWATER, 2016).

Os *veto actors* (atores que vetam) são atores que, de forma negativa, podem influenciar decisões acerca das questões ambientais. Eles podem ser empresas, o próprio Estado, Organizações não governamentais, lobbies, entre outros que se opõem às questões de proteção ambiental propostas com a finalidade de manter um monopólio (BUZAN, 1998). No que concerne à água, as indústrias petrolíferas, minerais, fábricas e produtores agropecuários podem ser os principais *veto actors* interessados que políticas e leis se tornem menos rigorosas. A exemplo do Estado, como *veto-actors*, a Lei Florestal Brasileira é um representante forte para esse papel, pois aprovada em 2012, a lei prejudica a gestão de nascentes, impactando na segurança hídrica do país (GREENPEACE, 2015).

Por fim, os *veto coalitions* (vetos de coalizão), o que diferencia este do veto actors é que este tem como objetivo a manutenção da balança de poder. Trata-se de coalizões entre estados, com o objetivo de impedir acordos ou projetos de securitização (BUZAN, 1998). Estados que visam o seu crescimento econômico e industrial podem se tornar aliados contra algum projeto que impacte diretamente esse crescimento.

2.1. Recursos Hídricos e Segurança Ambiental

As alterações históricas no modo com que nos relacionamos com os recursos naturais tornam, atualmente, a segurança ambiental uma temática importante dentro dos Estudos de Segurança. Se considerarmos que a manutenção do meio-ambiente, a qual permite o desenvolvimento saudável de diferentes indivíduos e sociedades, é extremamente necessária para o avanço da vida, podemos compreender a atual preocupação que existe em torno deste tema por parte dos Estados e diferentes organizações internacionais. Desde Estocolmo, observamos um aumento no número de convenções que buscam encontrar soluções para os dilemas ambientais e estimular uma ação conjunta em torno de um desenvolvimento sustável.

Dessa forma, o meio-ambiente pode ser encarado, ao mesmo tempo, como um elemento que pode vir a estimular tanto o conflito quanto a cooperação internacional. A relevância dos recursos naturais para a manutenção da vida faz com que o Estado não apenas disputa pelo controle destes, como também se utilize de instrumento militar para a proteção e garantia do mesmo (LE PRESTRE, 2000); (JUNIOR, 2012).

No entanto, este trabalho se debruça sobre a natureza dos conflitos ambientais e, por isso, buscaremos visualizar, nesta seção, de que modo os problemas ambientais - como a escassez e poluição de recursos hídricos - podem afetar a segurança nacional de um estado e internacional.

Le Prestre (2000) caracteriza a segurança ambiental como um meio e não uma causa para conflitos e a fragmenta em diferentes níveis, sendo eles: (i) segurança do meio ambiente: diz respeito a manutenção do ecossistema, da biodiversidade em si; (ii) segurança individual: se refere à qualidade de vida e proteção dos indivíduos; (iii) segurança dos Estados: trata-se da manutenção da segurança nacional frente à ameaças externas, visto que o meio-ambiente deve ser encarado como um elemento de difícil gerência por parte de um Estado tendo em vista seu caráter transfronteiriço; (iv) segurança internacional: se caracteriza pelo fato de que os problemas ambientais podem acarretar em conflitos entre diferentes Estados e, por isso, requer empenho conjunto por parte destes para a manutenção da paz (LE PRESTRE, 2000).

A partir destes quatro níveis de impacto dos problemas ambientais, podemos perceber como a poluição e escassezes de recursos hídricos podem ocasionar em ameaças à existência do próprio meio-ambiente, podendo desestabilizar todo um ecossistema. Da mesma forma, estes problemas podem ocasionar em ameaças à existência individual e estatal, se levarmos em consideração, respectivamente, que os indivíduos necessitam, fundamentalmente, deste recurso para manter uma vida saudável, enquanto que, em nível estatal, pode acarretar em instabilidades às instituições nacionais ocasionando em ameaças à soberania e segurança nacional. O âmbito individual motiva grande parte dos conflitos internos, visto que a escassez de recursos como os hídricos, pode ocasionar em levantes e uso da violência por parte da população. Com relação ao nível internacional, a disputa por gerenciamento deste mesmo recurso pode acarretar em diferentes conflitos – não necessariamente violentos – entre diferentes estados (LE PRESTRE, 2000).

Os recursos hídricos podem ser considerados um dos principais elementos ambientais capazes de ocasionar em fortes tensões, tendo em vista as inúmeras disputas por controle deste meio. O conflito Israel-Palestina serve-se, atualmente, da utilização estratégica deste recurso. O fato de Israel deter total controle sobre a distribuição de água para a Palestina fornece, ao primeiro, grande controle sobre a qualidade de vida da população e, por conseguinte, em vantagens estratégicas e instrumentos de poder frente ao conflito (JUNIOR, 2012). Dessa forma, este conflito serve de breve exemplo para mostrar como o controle sobre recursos hídricos podem estar diretamente vinculados às questões de segurança nacional.

> As reivindicações territoriais do movimento sionista, as disputas territoriais com os árabes (já com o Estado consolidado), algumas guerras e acordos estiveram, em

grande medida, pautados pela discussão da disponibilidade da água. E aqui acreditamos estar o cerne da questão: o caminho paralelo que percorrem os temas da segurança do Estado de Israel e dos recursos hídricos desde o estabelecimento dos primeiros sionistas na região (JUNIOR, 2012, p.12).

Outro autor relevante na discussão do impacto dos recursos hídricos sobre a segurança ambiental é GLEICK (1994). Em seu artigo "Amarga agua dulce: los conflictos por recursos hidricos", a segurança ambiental é discutida a partir da perspectiva da água e visualiza a globalização como elemento que pode acirrar as disputas sobre o controle dos recursos hídricos, visto que a tendência é que eles sejam compartilhados por um maior número de atores, como diferentes empresas transnacionais e estados. Ainda, em outro artigo, denominado Water in crisis: a guide to the world`s fresh water resources, Gleick (1993) aponta uma série de dados que demonstram as mudanças na utilização deste recurso de acordo com novas demandas globais. Segundo o autor,

> A população tem aumentado rapidamente em especial a partir de 1950. O crescimento populacional está acompanhado de uma progressiva redução de água per capita fornecida no mundo. [...] A produção industrial (e consequentemente o consumo de água) desenvolver-se-á num ritmo muito mais rápido nos países em desenvolvimento do que nos desenvolvidos (GLEICK, 1993, p.8-9)[2].

Para o autor (1993), a tendência é que a demanda pelos recursos hídricos aumente de acordo com o aumento populacional e da produção industrial. Esses fatos podem vir a acirrar, ainda mais, as disputas pelo controle desse recurso. Dessa forma, o autor expõe que fatores como (i) a escassez do recurso, (ii) o compartilhamento da água, (iii) as relações de poder entre os Estados que compartilham deste recurso podem impulsionar conflitos sobre o controle da água.

Assim, vemos que os recursos hídricos também são meios onde se expressam diversos conflitos, podendo ser, por vezes, utilizados de forma estratégica. Dessa forma, apesar de um conflito ser ocasionado por "causas múltiplas" (LE PREST, 2000), as disputas pelos recursos hídricos, por exemplo, podem, em determinados casos, contribuir para o acirramento de conflitos. É exatamente por este motivo que não se deve descartar da agenda de Segurança Internacional temas de Segurança Humana, como a Segurança Ambiental, pois eles também devem ser levados em consideração quando se pensa na resolução de certos conflitos que, inclusive, podem comprometer a integridade e segurança nacional.

3. CASO: A LEI DA ÁGUA: NOVO CÓDIGO FLORESTAL.

O novo Código Florestal circunda vários interesses, autores, posições ideológicas sobre a relação entre meio ambiente e desenvolvimento econômico. A mudança do código florestal de 1965 surge em um contexto em que a busca um aumento da capacidade produtiva da economia brasileira, principalmente no setor da produção agrícola. O atual código prevê alterações em três setores, sendo eles: a alteração nas áreas de reserva legal, revisão dos padrões sobre as Áreas de Preservação Permanente e a "descentralização do poder de regulamentação e

---

[2] Population has been growing especially quickly since the 1950s. Population growth is accompanied by a progressive reduction in specific per capita water supply in the world. […] industrial production (and accordingly water consumption) will develop at a much faster pace in developing countries than in developed ones (GLEICK, 1993, p.8-9).

fiscalização das áreas de reserva legal da União para os Estados da federação" (MIRANDA, 2011).

O Código Florestal de 1934 foi produzido por Luciano Pereira da Silva, procurador jurídico do Serviço Florestal do Brasil. O Código previa que as florestas em conjunto formavam o bem de interesse comum aos habitantes do país, ou seja, é do interesse da sociedade que a floresta é considerada como integrante da paisagem natural. Para justificar o Código Florestal de 1934 é necessário entender o cenário em que a política da sociedade brasileira se encontrava no início do século XX (AHRENS, 2003). De acordo com Sérgio Ahrens,

> A população estava concentrada próximo à Capital da República, cidade do Rio de Janeiro, Estado da Guanabara. A cafeicultura avançava pelos morros que constituem a topografia do Vale do Paraíba, substituindo toda a vegetação nativa. A criação de gado, outra forma de utilização das terras, fazia-se de modo extensivo e com mínima técnica. Na silvicultura, que já se iniciara, tímida, nos primeiros anos do século XX, verificava-se o trabalho valioso e pioneiro de Edmundo Navarro de Andrade, com a introdução de espécies de *Eucalyptus*, mas restrito às atividades da Cia. Paulista de Estradas de Ferro, no Estado de São Paulo. No resto do País, assim como antes no Estado de São Paulo, a atividade florestal era fundamentada no mais puro extrativismo. Nos Estados do Paraná e Santa Catarina os estoques de *Araucaria angustifolia* eram rapidamente exauridos (AHRENS, 2003, P.6).

O Código Florestal de 1965 surgiu em virtude das grandes dificuldades na aplicação do Código Florestal de 1934, o "novo" Código trouxe uma nova proposta para "normatizar adequadamente a proteção jurídica do patrimônio florestal brasileiro". O Código de 1965 tinha como objetivo proteger outros elementos, que não era apenas as árvores e as florestas, e sim, os solos, as águas, reservatórios d'água, a estabilidade dos mercados de lenha e madeiras. Pois, segundo Ahrens "estes objetivos deveriam ser alcançados por meio da proteção das "florestas e as demais formas de vegetação" e da normatização do seu respectivo uso" (AHRENS, 2003). Mas, mesmo com os avanços alcançados ainda existia um empasse e conforme Ahrens,

> Foi somente com a Lei n° 6.938 (de 31-08-1981) 15/, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, que a "flora" passou a ser tratada como bem jurídico ambiental, um bem que diz respeito aos "direitos de terceira geração", aqueles inerentes aos chamados "interesses difusos" e que incorpora noções como o Direito do Consumidor e o Direito das Minorias Étnicas. Assim, na atualidade, as florestas e demais formas de vegetação devem ser entendidas como bens de interesse comum a todos os habitantes do país, pelo seu valor intrínseco (i.e., o valor de existência) e não mais apenas pela sua utilidade imediata para a espécie humana (o valor de uso) (AHRENS, 2003, p.10).

O Novo Código Florestal é considerado um problema nacional e não somente, agrícola ou rural, pois envolve o modelo econômico brasileiro, envolve a maior riqueza que o Brasil possui que é a sua biodiversidade, também engloba a política agrária e política agrícola. Desde 1965, que começou ocorre um alto índice de desmatamento no Brasil, um exemplo claro disso, foi o desmatamento em massa que ocorreu no Território de Rondônia, na qual 9% de seu território foi desmatado em apenas um ano. Por causa disso, houve a necessidade de se fazer um controle para evitar o avanço desse problema ambiental. No governo do Fernando Henrique Cardoso foi aprovada uma medida provisória que previa o aumento da restrição do desmatamento em áreas de floresta na Amazônia. A Reserva Legal que antes era de 50% passou a ser de 80% (A LEI DA ÁGUA, 2014).

A Reserva Legal é uma área dentro do imóvel, em que o proprietário deve preservar parte da vegetação nativa, com o objetivo de preservar processos ecológicos que irá manter a sua propriedade rural. A floresta é o maior aliado da agricultura, pois a agricultura precisa do

maior insumo produzido pela floresta, que é água. Em 2008, o presidente Lula solicitou a regularização ambiental das propriedades, obrigando o Congresso Nacional a recuperar um projeto que havia sido esquecido a quase 15 anos, com isso uma parcela dos parlamentares queria uma lei nova para cobrir os erros que eram cometidos pelos produtores, pois muitos deles estavam desmatando em locais proibidos e com a mudança da lei, todos os produtores que se encontravam fora da lei seriam colocados, basicamente, dentro da lei (A LEI DA ÁGUA, 2014).

O Novo Código Florestal não era aceito por 80% da população brasileira e era muito criticado pela comunidade científica, mas mesmo com tantas rejeições, o projeto foi aprovado e aprovado pela presidente Dilma Rousseff no ano de 2012, logo no seu primeiro mandato. A presidente vetou alguns parágrafos, mas manteve os pontos críticos que prejudicaria a saúde hídrica, climática e econômica do Brasil. Entre alguns pontos mantidos pela presidente está à anistia concedida aos desmatadores ilegais, houve a redução de áreas desmatadas que deveriam ser recompensadas, redução considerável das Áreas de Preservação Permanentes (APP) e houve a retirada dos manguezais da categoria de reservas. Um dos pontos considerados mais graves do novo código foi à anistia concedida aos desmatadores, pois trouxe consigo a ideia de que desmatar compensa isso se torna algo bastante nocivo para o Brasil (GREENPEACE, 2015).

A sociedade acabou perdendo por causa de um sistema político distorcido e o clamor da população expresso pelo termo “veta Dilma” não foi atendido no sistema político brasileiro, pelo simples fato que, os interesses dos grandes produtores rurais e de alguns políticos estavam em jogo. O maior benefício que uma comunidade pode ter é a água, pois é vida e a qualidade, a qual ela é ofertada impacta diretamente na saúde das pessoas. E, cada vez mais, com a falta de saneamento a qualidade da água está sendo perdida. Os rios estão totalmente expostos, e os sistemas de abastecimento estão saturados, e quando se volta o olhar para as margens desses reservatórios não possui o mínimo de proteção possível, consequências do Novo Código Florestal (A LEI DA ÁGUA, 2014).

A nova lei também diminuiu a proteção em torno das nascentes, antes da mudança na lei, todos os proprietários deveriam proteger 50 metros de florestas em torno das nascentes, agora a proteção passou a ser somente de 15 metros ao redor das nascentes. Portanto, o novo código permite o desmatamento e a voz da comunidade, a voz da ciência, simplesmente não foi ouvida, pois os interesses políticos e econômicos foram a voz que prevaleceu na decisão que iria ser tomado, acerca do futuro do meio ambiente e das populações que vivem em torno das florestas e dependem delas para sobreviver (A LEI DA ÁGUA, 2014).

CONCLUSÃO

Percebe-se assim, principalmente através do levantamento de caso do Novo Código Florestal, apresentado pelo Greenpeace (2015), no intuito de relacionar o desmatamento à crise hídrica, que as relações de poder e os interesses envolvidos em determinados processos passam por cima de leis, e da própria preservação e manutenção do meio ambiente. Segundo Le Prestre (2000, p.26), “o jogo político terá por finalidade impor sua própria definição do problema, visto que, tal ação implica, com frequência, soluções em conformidade com valores e interesses particulares”. De fato, é o que se percebe ao se aprofundar no Novo Código Florestal, interesses oriundos de classes de poder predominando. Em apenas um ano de aprovação, “o Sistema de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal, registrou um aumento de quase 30% no desmatamento” (GREENPEACE, 2015). Desmatamento este, que é causado principalmente em virtude de crescimento econômico.

O Brasil e demais países vistos como periféricos são os mais afetados pelos eventos desastrosos envolvendo o meio-ambiente e apresentam uma biodiversidade mais rica e diversificada (JUNIOR, 2012). As medidas aprovadas e ratificadas pelo governo brasileiro para

o Novo Código Florestal são contraditórias ao posicionamento brasileiro na agenda internacional sobre o tema. Mesmo com a desaprovação de grande parte da população brasileira as medidas aprovadas pelos governos, uma vez que, o Brasil é um país interdependente dos Estados desenvolvidos e por isso precisa buscar seu desenvolvimento (ARRIGHI, 1997).

As políticas domésticas para a preservação ambiental brasileira apresentam um posicionamento distinto do apresentado no sistema internacional. O debate ambiental hoje ocupa espaço na agenda internacional e vem sendo prioridades de alguns Estados. O Brasil é um dos países que vem atuando mais ativamente em fóruns de debates internacionais sobre as causas ambientais, sediando duas conferências internacionais que tratam do tema. A última conferência realizada em solo brasileiro foi a Rio+20 em 2012, na qualidade de presidente da conferência o país coordenou a discussão e apresentou contribuições para o documento base em discussão (RIO 20, 2017). Durante a conferência foi apresentado à importância do uso racional da água para um desenvolvimento sustentável. O documento base discutido ao longo da conferencia também reforça a importância do acesso à água potável e saneamento básico como um direito essencial a vida humana. O documento continua afirmando que a água é um recurso importante para a manutenção de outros setores como a agricultura, erradicação da pobreza, dentre outros (SILVA, 2012).

O Estado brasileiro hoje possuiu aproximadamente 12% da água doce superficial do mundo e detém a maior reserva de água doce subterrânea espalhada por seu território, constituindo pelo "Aquífero Guarani, com 1,2 milhão de quilômetros quadrados. Entretanto, a distribuição geográfica desses recursos – superficiais ou subterrâneos – é bastante irregular. A região Norte, com 8,3% da população, dispõe de 78% da água do País, enquanto o Nordeste, com 27,8% da população, tem 3,3%" (SILVA, 2012. p. 2.). Entre os problemas enfrentados a respeito dos recursos hídricos no país é a má administração do mesmo, uma vez que, o recurso não é tratado como um recurso essencial e estratégico. "Para preservar os corpos hídricos e garantir o acesso a eles, o Brasil terá de promover uma gestão eficiente, que busque a equalização inter-regional e intertemporal da água" (SILVA, 2012).

Infelizmente, conforme ainda afirmado por Le Prestre (2000), o meio ambiente é um meio para o alcance de determinados objetivos/interesses como econômicos e políticos. O Novo Código apresenta como as florestas brasileiras foram e serão prejudicadas por interesses econômicos e pelos efeitos de uma péssima escolha política. Outro fato interessante, apresentado pelo Greenpeace em relação ao Código, faz referência ao próprio conflito entre as posições políticas e científicas, assim como abordado por Buzan, ao referir que ambas as agendas podem se colidir. A questão central é: Em vista das relações de poder existenciais e presentes, qual agenda e decisões irão predominar? O caso nos deixa claro, que cientistas foram contra o novo código, assim como grande parte da população e dos grupos de interesses representantes da sociedade civil, como Greenpeace, mas que não foram atendidos. Isto é, embora houvesse por parte dos cientistas um levantamento contra, apresentando as consequências que tal aprovação geraria, a decisão política venceu.

Portanto, em vista da análise do caso, dos posicionamentos de Buzan e principalmente do posicionamento de Le Prestre, neste caso, a definição do que é um problema ambiental, primordialmente, em âmbito internacional, será definida por grupos de poder. O que não é diferente em âmbito local. Os interesses pessoais sempre estarão em jogo, e o meio ambiente pode ser a vítima principal para alcance destes interesses. Vale ressaltar que o desmatamento florestal, põem em risco todos os recursos naturais, como a própria escassez, qualidade da água, e seus derivados. A questão chave não é deixar de utilizar estes recursos, mas utilizá-los de forma sustentável, visto que, o meio ambiente, os recursos naturais, é essencial à vida humana, a extinção deles pode ocasionar na extinção humana.

REFERÊNCIAS

AHRENS, Sergio. **O “Novo” Código Florestal Brasileiro: Conceitos Jurídicos Fundamentais**. São Paulo. 2003. Disponível em:< https://scholar.google.com/scholar?q=novo+c%C3%B3digo+florestal&hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&oq=NOVO+CODIGO+>. Acesso em: Abr. 2017.

ARRIGHI, Giovanni. **A Ilusão do Desenvolvimento.** Petrópolis: Vozes, 1997.

BISWAS, Niloy R. **Is the Environment a Security Threat? Environmental Security Beyond Securitization.** 2011. Disponível em: http://iar-gwu.org/sites/default/files/articlepdfs/Niloy%20Biswas%20-%20Is%20the%20Environment%20a%20Security%20Threat.pdf. Acesso em: Out. 2016.

BUZAN, Barry, HANSEN, Lene. **A Evolução dos Estudos de Segurança Internacional**. Trad. Flávio Lira. São Paulo: Editora Unesp, 2012. 576p.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap. **Security: A New Framework for Analysis**. Boulder: Lynne Reinner Publishers, 1998.

DUQUE, Marina Guedes. O papel de síntese da escola de Copenhague nos estudos de segurança internacional. **Rev. Contexto Internacional.**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 3, p. 459-501, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cint/v31n3/v31n3a03.pdf>. Acesso em: Abr. 2017.

GREENPEACE. **Novo Código Florestal e falta de água: tudo a ver.** 2015. Disponível em:<http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/Novo-Codigo-Florestal-e-falta-de-agua-tudo-a-ver/>. Acessoem: Nov. 2016.

GWI (Global Water Institute). **Future Global Water Security in a Changing Environment: Human and Environmental Security Issues.** 2013. Disponível em: http://www.gwiwater.org/sites/default/files/pub/Future%20Water%20Security%20in%20a%20Changing%20Environment.pdf. Acesso em: Out. 2016.

JUNIOR, Gilberto. **A questão dos recursos hídricos no debate sobre segurança ambiental**. São Paulo, 2012. Disponível em: <www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74290>.

LE PRESTRE. Phillipe. **Ecopolítica Internacional**. São Paulo: Senac, 2000.
RIO20. **Brasil na Rio+20.** Disponível: em <http://www.rio20.gov.br/brasil.html>. Acesso em: Abr. 2017.

MIRANDA, Leonardo Caetano. **O “novo” Código Florestal: tensões e estratégias de interpelações discursivas**. Belo Horizonte- UFMG. 2011. 98-105p. Disponível em: < http://www.igc.ufmg.br/portaldeperiodicos/index.php/geografias/article/viewFile/551/422>. Acesso em: Abr. 2017.

SILVA, Carlos Henrique R. Tomé. **RECURSOS HÍDRICOS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO BRASIL.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-

publicacoes/temas-e-agendas-para-o-desenvolvimento-sustentavel/recursos-hidricos-e-desenvolvimento-sustentavel-no-brasil>. Acesso em: Abr. 2017

TANNO, Grace. A contribuição da escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional. **Rev. Contexto Internacional.** Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 47-80, 2003.

UN-WATER (The United Nations Inter-Agency Mechanism on All Freshwater Related Issues, Including Sanitation). **Water Security & the Global Water Agenda: a UN-Water Analytical Brief.**2013. Disponível em: http://www.unwater.org/downloads/analytical_brief_oct2013_web.pdf. Acesso em: Out. 2016.

UN-WATER (The United Nations Inter-Agency Mechanism on All Freshwater Related Issues, Including Sanitation).**“Water Secuirty”: Experts propose a UN definition on which much depends.**Disponível em: <http://www.unwater.org/other-resources/for-the-media/allpressreleases/water-security/en/>. Acesso em: Out. 2016.